EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 21.9.2005
KOM(2005) 313 galutinis

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl

Teroristų verbavimas: smurtinį radikalėjimą skatinančių veiksnių nagrinėjimas

1. Įžanga

Smurtinis radikalėjimas yra toks reiškinys, kai tam tikrų žmonių nuomonė, požiūris ir idėjos gali lemti teroro aktus, kaip apibrėžta Pamatinio sprendimo dėl kovos su terorizmu[1] 1 straipsnyje. Po neseniai įvykusių teroristų išpuolių Londone 2005 m. liepos mėnesį ir Madride 2004 m. kovo mėnesį dar labiau išryškėjo prioritetinis kovos su smurtiniu radikalėjimu pobūdis visapusiško požiūrio į kovos su terorizmu prevenciją kontekste.

Kova su terorizmu visomis formomis ir nepriklausomai nuo tikslų ar siektinų „idealų“, yra ideologinė kova, kadangi terorizmas gali pakirsti pamatinius Europos Sąjungos principus. Nors Europos istorijoje būta įvairių terorizmo rūšių, šiuo metu pagrindinę grėsmę kelia terorizmas, kuriam būdingas piktnaudžiavimu grindžiamas Islamo aiškinimas. Nepaisant to, daugelis smurtinį radikalėjimą skatinančių veiksnių ir šiame komunikate nagrinėjami sprendimai taip pat tinka visoms smurtinio radikalėjimo formoms: nacionalistiniam, anarchistiniam, separatistiniam, radikaliajam kairiajam ir radikaliajam dešiniajam.

Europos Sąjunga nepripažįsta smurto bei neapykantos ir niekada netoleruos rasizmo bei ksenofobijos, nesvarbu kokia forma ar koks objektas (religija ar etninė grupė)[2]. Kaip nurodyta Pagrindinių teisių chartijoje[3], Sąjunga grindžiama nedaliomis, universaliomis žmogiškojo orumo, laisvės, lygybės ir solidarumo vertybėmis ir demokratijos bei teisinės valstybės principais. Svarbu išlaikyti būtiną įvairių pagrindinių teisių šioje srityje pusiausvyrą, ypač teisės į gyvybę ir teisės į saviraiškos laisvę bei privatumą. Europa privalo toliau remti žmogaus teises bei teisinę valstybę ir atmesti bet kokios formos reliatyvizmą, kiek tai susiję su pagrindinėmis teisėmis. Terorizmas yra vienas iš sunkiausių pagrindinių laisvių pažeidimų ir bet kokie argumentai, kuriais bandoma pateisinti tam tikrą smurto panaudojimą kaip skirtumų išraišką, privalo būti besąlygiškai atmesti.

Pastaraisiais metais susidomėjimas šiuo klausimu išaugo. Tai neginčijamai labai sudėtingas klausimas, į kurį nėra paprastų atsakymų ir kurį spręsti reikia atsargiai, nuosaikiai ir gerai apgalvojus. Šiame komunikate Komisija praneša apie darbą šioje srityje ir siūlo būdus, kuriais įvairiose jos kompetencijai priklausančiose srityse būtų galima veiksmingiau organizuoti darbą sprendžiant šį klausimą. Komunikato priede pateikiamas tik išankstinis veiksnių, kurie gali paskatinti smurtinį radikalėjimą ir teroristų verbavimą, tyrimas. Aišku, kad būtinas išsamesnis šio reiškinio tyrimas bei analizė.

Kaip aiškiai reikalaujama Hagos programoje[4], šis dokumentas yra pradinis Komisijos indėlis į ES ilgalaikės strategijos (kurią Taryba numačiusi pristatyti 2005 m. pabaigoje) plėtojimą, kad b

[1] 2002 m. birželio 13 d. Tarybos pamatinis sprendimas 2002/475/TVR dėl kovos su terorizmu. 1 straipsnis numato, kad kiekviena valstybė narė imasi reikiamų priemonių siekdama užtikrinti, kad ty činės veikos, siejamos su devyniais aiškiai nurodytais pažeidimais, kaip jos apibrėžiamos nacionalinėje teisėje, kurios atsižvelgiant į jų pobūdį ar aplinkybes gali padaryti didelės žalos šaliai ar tarptautinei organizacijai tais atvejais, kai jomis siekiama rimtai įbauginti gyventojus arba neleistinai priversti vyriausybę ar tarptautinę organizaciją atlikti kokį veiksmą arba susilaikyti nuo veiksmo, arba rimtai destabilizuoti ar sunaikinti pagrindinius politinius, konstitucinius, ekonominius ar socialinius šalies darinius ar tarptautinę organizaciją, būtų laikomos teroristiniais nusikaltimais.

[2] Europos Sąjungos sutarties 13 straipsnis, 2000 m. birželio 29 d. Tarybos direktyva 2000/43/EB, įgyvendinanti vienodo požiūrio principą asmenims nepriklausomai nuo jų rasės arba etninės priklausomybės (OL L 180, 2000 7 19, p. 22) ir 2000 m. lapkričio 27 d. Tarybos direktyva 2000/78/EB, nustatanti vienodo požiūrio užimtumo ir profesinėje srityje bendruosius pagrindus (OL L 303, 2000 12 2, p. 303).

[3] Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2000 m. – OL C 364, 2000 12 7.

ūtų ištirti veiksniai, kurie skatina teroristų veiklos radikalėjimą ir jų verbavimą. Šiame dokumente pristatyti veiksmai bei rekomendacijos yra švelnių (pvz., tarpkultūriniai jaunimo mainai) ir griežtų (pvz., terorizmą kurstančių transliacijų per palydovą uždraudimas) priemonių derinys; turi būti laikomasi nuomonės, kad šios priemonės papildo ir remia dabartines nacionalines pastangas. Vis dėlto Komisija mano, kad ES, vykdydama politiką įvairiose srityse, kuri galėtų būti panaudota kovai su smurtiniu radikalėjimu, yra pakankamai pajėgi sukaupti ir paskleisti Europos lygiu reikiamą patirtį, kurią spręsdamos šią problemą, įgyja valstybės narės.

Šiame dokumente neketinama nagrinėti jau egzistuojančių iniciatyvų baudžiamosios teisės srityje, grindžiamų Europos Sąjungos sutarties VI antraštine dalimi, pavyzdžiui, jau patvirtinto Pamatinio sprendimo dėl terorizmo arba svarstomo pasiūlymo dėl Pamatinio sprendimo dėl rasizmo ir ksenofobijos. Minėtu pasiūlymu, kurį priimti Komisija ragina Tarybą, siekiama u žtikrinti, kad su rasizmu ar ksenofobijos veiksmais susijęs tyčinis elgesys, įskaitant smurto ar neapykantos skatinimą, viešą įžeidimą, rasizmo ir ksenofobijos toleravimą ir dalyvavimą rasistų ar ksenofobinėse grupėse, valstybėse narėse būtų baudžiamas kaip nusikalstama veika[5].

2. Bendrijos politikos krypčių konsolidavimas siekiant kovoti su smurtiniu radikal ėjimu

Komisija mano, kad neišvengiamai bus stengiamasi nuolat plėtoti ir įgyvendinti Europos strategiją dėl smurtinio radikalėjimo ir kad šiame Komunikate siūlomos trumpalaikės ir ilgalaik ės priemonės nėra išsamios. Ateityje gali būti siūlomos kitos priemonės, ypač atsižvelgiant į geresnį šios srities išmanymą.

Pagrindinės sritys, kuriomis būtina nedelsiant susirūpinti, yra transliuojamoji žiniasklaida, internetas, švietimas, jaunimo dalyvavimas, užimtumas, socialinės atskirties ir integracijos klausimai, lygios galimybės bei nediskriminavimas ir kultūrų dialogas. Be to, kad būtų galima įgyti daugiau žinių šioje srityje, Komisija rems išsamesnį smurtinio radikalėjimo tyrimą, kuris bus pagrindas geresniam politikos formavimui ateityje. Galiausiai, sprendžiant šią problemą, i šorės santykiai yra esminis būsimos ES strategijos šioje srityje aspektas.

2.1. Transliuojamoji žiniasklaida

Atsižvelgiant į neseniai priimtą Komisijos finansavimo sprendimą dėl jos pirmojo bandomojo projekto dėl kovos su terorizmu[6] (Finansavimo sprendimas), Komisija artimiausiu metu planuoja surengti konferenciją apie žiniasklaidos vaidmenį smurtinio radikalėjimo ir terorizmo srityse.

Europos teisė jau draudžia rasinės, lyčių, religinės ar tautinės neapykantos kurstymą televizijos laidose[7]. Tai apima trečiųjų šalių programas (daugiausiai palydovinę televiziją), jei jų metu naudojamasi valstybės narės dažniu, ryšio palydovu ar stotimi, perduodančia signalą į ryšio

---

4 Europos Vadovų Tarybos 2004 m. lapkričio mėnesį patvirtinta „Hagos programa – laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas ES“.

5 Pasiūlymas dėl Tarybos pamatinio sprendimo dėl kovos su rasizmu ir ksenofobija – KOM(2001) 664; OL C 75 E, 2002 3 26.

6 Komisijos finansavimo sprendimas dėl bandomojo projekto „Kova su terorizmu“, priimtas 2005 m. rugsėjo 15 d., ir kuriame nurodoma, kaip Komisija ketina paskirstyti 7 mln. eurų biudžetą kovos su terorizmu politikai.

7 1997 m. birželio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 97/36/EB dėl valstybių narių įstatymuose ir kituose teisės aktuose išdėstytų nuostatų, susijusių su televizijos programų transliavimu, derinimo (Televizijos be sienų direktyva) 22a straipsnis.

palydovą[8]. Valstybės narės atsako už šių taisyklių įgyvendinimą, o paskutiniai atvejai, kai Europoje buvo uždrausta retransliuoti tokius kanalus kaip *Al-Manar* ar *Sahar-1*[9], rodo, kad šios taisyklės taikomos gana veiksmingai.

Komisijos kvietimu nacionalinių reguliavimo institucijų transliavimo srityje vadovai pirmą kartą susitiko 2005 m. kovo mėnesį, kad visos Europos lygiu paskatintų kovą su neapykantos laidose kurstymu. Jie susitarė dėl konkrečių priemonių bendradarbiavimui stiprinti, kurias parems Komisija. Jie susitarė dėl skubaus keitimosi informacija tarpusavyje, visų pirma įkuriant darbo grupę ir ribotos prieigos interneto forumą.

2.2. Internetas

Kurstymas vykdyti teroro aktus yra nusikaltimas pagal Europos pamatinį sprendimą dėl kovos su terorizmu ir interneto, kaip žmonių smurtinio radikalėjimo kurstymo ar teroristų verbavimo priemonės, naudojimas kelia ypatingą rūpestį atsižvelgiant į tai, kad internetu naudojamasi visame pasaulyje ir į realaus laiko pobūdį ir veiksmingumą.

Elektroninės komercijos direktyvoje[10] gali būti deramai atsižvelgta į tikslą pašalinti teroristų propagandą internete. 3 straipsnio 4–6 dalyse numatyta galimybė imtis atitinkamų priemonių prieš smurtinį radikalėjimą ir internetu vykdomą teroristų verbavimą. Ši nuostata kiekvienu konkrečiu atveju numato nukrypimus nuo vidaus rinkos išlygos, kuriais valstybės narės gali pasinaudoti, kad imtųsi priemonių, pavyzdžiui, sankcijų ar teismo draudimų, siekdamos apriboti tam tikros paslaugos internetu teikimą iš kitos valstybės narės, kai būtina apsaugoti tam tikrus nustatytus viešosios politikos interesus, pavyzdžiui, baudžiamųjų veikų prevenciją, tyrimą, atskleidimą ir baudžiamąjį persekiojimą, įskaitant nepilnamečių apsaugą ir kovą su bet kokiu neapykantos kurstymu dėl rasės, lyties, religinių įsitikinimų ir tautybės bei atskirų asmenų žmogiškojo orumo žeminimą. Todėl gali būti priimtos kovos su nelegaliai terorizmo kontekste teikiamomis paslaugomis priemonės[11]. Direktyvos 15 straipsnio 2 dalis leidžia valstybėms nar ėms nustatyti prievoles informacinės visuomenės paslaugų teikėjams nedelsiant informuoti kompetentingas valstybės institucijas apie įtariamą nelegalią veiklą arba informaciją, kurią pateikia jų paslaugų gavėjai.

Be to, kiekviena valstybė narė turi prievolę užtikrinti veiksmingą jos teritorijoje įsisteigusių operatorių priežiūrą ir pagal EB teisę priimti reikiamas nusikalstamos veiklos prevencijos priemones. Interneto naudojimas smurtinio radikalėjimo tikslais taip pat bus aptartas elektronin ės komercijos ekspertų grupės susitikime, kuris turėtų įvykti 2005 m. lapkričio mėnesį.

Dar daugiau, valstybėms narėms leidžiama reikalauti, kad prieigos prie ryšių tinklo ir perdavimo (paprasto) paslaugos teikėjas[12], taip pat spartinimo[13] ir informacijos pateikimo internete paslaugos teikėjas[14] nutrauktų pažeidimą ar užkirstų jam kelią[15]. Visų pirma

---

8 „Televizijos be sienų“ direktyvos 2 straipsnio 4 dalis.

9 Buvo uždrausta retransliuoti Al Manar visose ES valstybėse narėse, turinčiose ryšio palydovą, šiuo atveju Prancūzijoje (Eutelsat), Nyderlanduose (NSS) ir Ispanijoje (Hispasat).

10 2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/31/EB dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (Elektroninės komercijos direktyva) - OL L 178, 2000 7 17, p. 1.

11 Komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui ir Europos centriniam bankui dėl Elektroninės komercijos direktyvos 3 straipsnio 4–6 dalių taikymo finansinėms paslaugoms - KOM(2003) 259.

12 Elektroninės komercijos direktyvos 12 straipsnio 1 dalyje apibūdinti tarpinių paslaugų teikėjai (paprastas perdavimo kanalas).

13 Elektroninės komercijos direktyvos 13 straipsnio 1 dalyje apibūdinti tarpinių paslaugų teikėjai.

14 Elektroninės komercijos direktyvos 14 straipsnio 1 dalyje apibūdinti tarpinių paslaugų teikėjai.

nacionaliniai teismai ir administracinės įstaigos gali išduoti teismo draudimus, reikalaujančius pašalinti neteisėtą informaciją arba panaikinti galimybę su ja susipažinti. Be to, kai kuriose valstybėse narėse tam tikros įstaigos ar policijos pajėgos sudarė juoduosius sąrašus, grind žiamus aiškiais teisės aktuose apibrėžtais neteisėto turinio nustatymo kriterijais, kad padėtų paslaugų internetu teikėjams (PIT) nustatyti neteisėto turinio puslapius (pavyzdžiui, vaikų pornografija ar rasistinio pobūdžio turinys); šiais sąrašais PIT savanoriškai naudojasi. Tokia savireguliavimo praktikos rūšis yra pavyzdys, kurį būtų galima panaudoti smurtinio radikal ėjimo prevencijai ir kuriuo valstybės narės galėtų pasidalinti su kitomis.

Komisija ragina valstybes nares kaip galima veiksmingiau pasinaudoti palankiomis direktyvos nuostatomis kovojant su smurtiniu radikalėjimu Europoje. Atsižvelgiant į tai, kad svarbu i šlaikyti subtilią pusiausvyrą su šios direktyvos principais, susijusiais su vidaus rinka, būtina keistis gera praktika ir patirtimi šioje srityje. Komisija ketina kaupti tokią valstybių narių praktiką ir išsiaiškinti, ar būtina priimti orientacinį dokumentą.

2.3. Švietimas, jaunimo dalyvavimas ir aktyvus Europos pilietiškumas

Programos, skirtos tokio amžiaus paaugliams, kai formuojasi jų asmenybė ir kai jie labiausiai pažeidžiami radikalių smurto idėjų, gali duoti našių rezultatų. Kultūrinės įvairovės ir tolerancijos skatinimas gali padėti sustabdyti radikalių smurto idėjų plitimą.

„Jaunimo“ programos tikslas yra „skatinti supratimą apie Europos kultūrų įvairovę bei pagrindines bendrąsias jos vertybes ir taip padėti skatinti pagarbą žmogaus teisėms ir kovoti su rasizmu, antisemitizmu ir ksenofobija.“ Europos Komisija užtikrina, kad tokiomis temomis būt ų reguliariai teikiami kvietimai novatoriškiems projektams rengti. Todėl „Jaunimo“ programa prisideda prie jaunų žmonių smurtinio elgesio prevencijos.

„Kultūros“ programa taip pat finansuoja veiklą, susijusią su kultūrų dialogo skatinimu, taip pat veiklą, kuria siekiama sustiprinti Europos kultūrinę įvairovę didinant skirtingų šalių žmonių savitarpio supratimą. Kultūrų dialogo skatinimas bus viena iš naujos siūlomos programos „Kult ūra 2007–2013“[16] krypčių.

Tuo pačiu metu Komisija vykdo daug projektų pagal „Socrates“ programą, kuria plėtojamos Europos pilietiškumo ir kitų kultūrų supratimo sąvokos ir taip skirtingų kultūrų žmonėms suteikiama galimybė turėti bendrą Europos tapatybę, kuria gerbiama ir skatinama kultūrų įvairovė. Ši veikla išsamiau aprašyta programos veiksmuose „moksleivių mokymas“ ir „suaugusiųjų švietimas“ („Comenius“ ir „Grundtvig“). Vienas iš šių programų tikslų – skatinti „kitų kultūrų supratimą“ – tam tikrais būdais prisideda prie socialiai izoliuotų ir „sunkiai pasiekiamų“ grupių smurtinio radikalėjimo problemos sprendimo.

Neseniai Komisija pateikė pasiūlymą priimti naują programą „Piliečių Europa“, skirtą aktyviam Europos pilietiškumui skatinti[17] ir vienas iš jos tikslų yra stiprinti Europos piliečių tarpusavio supratimą gerbiant ir skatinant kultūrų įvairovę ir taip prisidedant prie kultūrų dialogo. Jei ši programa bus priimta, Sąjunga teiktų finansinę pagalbą renginiams organizuoti, tinklams kurti ir geros praktikos mainams skatinti, kad būtų gerbiamos Europos pagrindinės vertybės ir svarb

---

15 Elektroninės komercijos direktyvos 12 straipsnio 3 dalis, 13 straipsnio 2 dalis ir 14 straipsnio 3 dalis.

16 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, įsteigiančio programą „Kultūra 2007 m.“ (2007–2013) - KOM(2004) 469, 2004 7 14.

17 Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos sprendimo, įsteigiančio 2007–2013 m. programą „Pilie čių Europa“ aktyviam Europos pilietiškumui skatinti - KOM(2005) 116, 2005 4 6.

ūs pasiekimai ir taip netiesiogiai prisidėtų prie švelnių kovos su smurtiniu radikalėjimu priemoni ų. Be to, Komisija pradėjo pilietinės visuomenės dialogą tarp ES ir šalių kandidačių siekdama didinti tarpusavio supratimą ir suartinti piliečius bei skirtingas kultūras.

2.4. Integracijos, kultūrų dialogo ir dialogo su religijomis skatinimas

2.4.1. Integracija

Daugeliu atvejų trečiųjų šalių piliečiai gerai integruojasi ES valstybėse narėse. Tačiau nes ėkmingos integracijos atveju gali susidaryti tinkamos sąlygos smurtiniam radikalėjimui plėtotis. Kaip aptarta priede, labiau tikėtina, kad atitolęs tiek nuo kilmės šalies, tiek nuo priimančiosios šalies, asmuo ims ieškoti savo tapatybės ir jausti, kad jo vieta kitur, pavyzdžiui, galingoje ekstremizmo ideologijoje.

Integracijos politikos kryptys – autonominės ir turinčios konkrečius tikslus – galėtų daryti teigiamą šalutinį poveikį smurtinio radikalėjimo prevencijai. Įgyvendindama 2004 m. lapkričio mėnesį TVR tarybos priimtus Bendruosius pagrindinius integracijos principus, Komisija pagal Hagos programą yra įsipareigojusi imtis veiksmų skatinti dinamiškesnę integracijos politiką valstybėse narėse trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu. Komisija išdėstė savo pasiūlymus 2005 m. rugsėjo mėnesį priimtame komunikate[18]. Pagal 2007–2013 m. finansines perspektyvas Komisija taip pat pasiūlė įsteigti Europos fondą trečiųjų šalių piliečių integravimui, skirtą tikslinei veiklai šioje srityje.

Būtina laikytis visapusiško požiūrio į integraciją, kuris susijęs ne tik su galimybe visoms grup ėms patekti į darbo rinką, bet ir su priemonėmis atsižvelgiant į socialinius, kultūrinius, religinius, lingvistinius ir nacionalinius skirtumus. Teisė į nediskriminavimą, išplėtota ES direktyvose, draudžiančiose diskriminavimą[19], taip pat yra esminis integracijos aspektas. Nors 20 % Europos socialinio fondo biudžeto jau skiriama socialiai remtinų grupių lygių galimybių įsidarbinti gerinimui, kitos politikos kryptys, kurios gali būti naudingos, susijusios su intensyvesniu skurdžių teritorijų bei rajonų atkūrimu ir prieinamumu, būsto sąlygų gerinimu, galimybės mokytis skatinimu ir apsauga nuo socialinės atskirties. Be to, siekiant užkirsti kelią verbavimui į radikalias grupes, būtina, kad gyvenimo kokybė teiktų asmenims pasitenkinimą ir kad jie asmeniškai dalyvautų visuomenės gyvenime (žr. priedą).

2.4.2. Valstybės ir religijų dialogas

Dialogas retai būna spontaniškas, ypač kai aptariamos svarbios vertybės ir principai. Todėl b ūtina išmokti kaip galima geriau keistis požiūriais bei nuomonėmis ir sukurti bendravimo metod ą, kuris pašalintų kliūtis ir skatintų supratimą apie kultūrinius skirtumus, grindžiamus religin ėmis idėjomis (ypač radikalių, ekstremistinių ir fundamentalistinių idėjų atveju). Todėl būtina, kad visi turėtų tvirtą pagrindą kultūrų ir religijų dialogui pradėti.

ES gerbia ir nepažeidžia bažnyčių ir religinių asociacijų ar bendruomenių valstybėse narėse statuso pagal nacionalinę teisę (Amsterdamo sutarties Deklaracija Nr. 11). Valstybės ir bažnyči ų bei religinių asociacijų santykis nepriklauso ES kompetencijai. Kartu egzistuoja Komisijos dialogo ir su religijų, bažnyčių ir įvairių tikėjimų bendruomenių atstovais tradicija. Komisija

---

[18] Komisijos komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: Bendra integracijos darbotvarkė – trečiųjų šalių piliečių integracijos Europos Sąjungoje programa - KOM(2005) 389, 2005 9 1.

[19] Tarybos direktyva 2000/43/EB ir Tarybos direktyva 2000/78/EB, žr. 2 išnašą.

keletą metų plačiu mastu palaikė įvairius ryšius su daugeliu religinių ir nereliginių partnerių. Komisija reguliariai organizuoja konferencijas, seminarus ir kitokio pobūdžio susitikimus savitarpio supratimui stiprinti ir Europos vertybėms skatinti. 2003 m. buvo surengta ES vidaus reikalų ministrų konferencija tema „Religijų dialogas – socialinės sanglaudos veiksnys Europoje ir taikos priemonė Viduržiemio jūros regione“[20], kurios tikslas buvo aptarti „Europos forumo religijų dialogui bei religijų ir vyriausybių dialogui“ sukūrimą. Pavyzdžiui, Komisija 2004 m. vasario mėnesį surengė konferenciją apie antisemitizmą, kurioje Europos Sąjunga patvirtino savo įsipareigojimą kovoti su antisemitizmu ir stebėti šį reiškinį.

Komisija remsis kai kuriomis iš šių iniciatyvų, kad toliau aptartų tas, kurios gali būti susijusios su smurtinio radikalėjimo prevencija.

2.4.3. Europos tarpvalstybinio dialogo metai

Komisija pateiks pasiūlymą paskelbti 2008 metus Europos kultūrų dialogo metais. Taip būtų siekiama atkreipti europiečių dėmesį į klausimus, susijusius su kultūrų dialogu, taip pat panaudoti geresnes ES programas iš tokio dialogo atsirandančioms teigiamoms vertybėms skatinti. Šiame komunikate nagrinėjamiems klausimams ypatingas dėmesys galėtų būti skiriamas Europos kultūrų dialogo metais rengsimuose renginiuose, kuriuos rems Sąjunga.

2.5. Teisėsaugos institucijos ir apsaugos tarnybos

Reikėtų numatyti programas, pagal kurias policija ir teisėsaugos institucijos labiau įtrauktų jaunimą vietos lygmeniu. Tos valstybės narės, kurios skatina skirtingos kilmės asmenų įdarbinimą, turėtų dalytis geriausia praktika ir taip padrąsinti kitas valstybes nares, netgi tas, kurios oficialiai nepripažįsta etninių mažumų. Taip savitarpio supratimą ir žmonių pagarbą būtų galima pagerinti visose valstybėse narėse.

Visose valstybėse narėse būtina skatinti intensyvesnį prevencinį darbą kovos su terorizmu srityje, taip pat siekti bendradarbiavimo operatyviniu, žvalgybos ir politiniu lygmeniu. Komisija ragina valstybes nares, kurios jau pasiekė gerų rezultatų, per ES struktūras pasidalinti patirtimi ir geriausia praktika su kitomis valstybėmis narėmis. Valstybės narės įsipareigojusios bendradarbiauti su tokiomis įstaigomis kaip Europolas, tačiau taip pat aktyviai raginama bendradarbiauti su Jungtiniu situacijų centru (SitCen). Kalbant apie politikos iniciatyvas, Komisija surinks ir įvertins valstybių narių geriausią praktiką ir pateiks ją periodinėse gairėse visoms valstybėms narėms.

2.6. Ekspertų tinklai

Pagal neseniai priimtą finansavimo sprendimą Komisija skirs lėšų ekspertų tinklui kurti siekiant dalintis su tyrimais ir politika susijusiomis idėjomis; taip 2006 m. pradžioje bus preliminariai papildytos dabartinės žinios apie smurtinį radikalėjimą.

Komisija taip pat paskelbs viešąjį konkursą dėl šios srities studijų, kuris bus susijęs su „smurtinio radikalėjimo motyvaciniais ir atsisakymo veiksniais“ ir su „smurtinį radikalėjimą skatinančiais socialiniais ir ekonominiais veiksniais“. Tikėtina, kad bandomasis projektas bus t ęsiamas 2006 m. Tinkluose ir studijų metu *inter alia* bus vertinami jau pabaigti arba pagal EB pamatinę mokslinių tyrimų programą tebevykdomi moksliniai tyrimai ir kitos mokslinių tyrimų programos. Tokio susijusių žinių įvertinimo turėtų būti siekiama ir „Saugumo bei laisvių

[20] Surengta Romoje, 2003 m. spalio 30–31 d.

apsaugos“ programoje atsižvelgiant į būsimas finansines perspektyvas, ir nauji moksliniai šios srities tyrimai turėtų būti atliekami atsižvelgiant į 7-ąją pamatinę mokslinių tyrimų programą.

2.7. Stebėsena ir duomenų rinkimas

Komisija pasikonsultavo su Nepriklausomų ekspertų pagrindinių teisių klausimais tinklu ir kaip atsakymą gavo tyrimą[21] apie smurtinio radikalėjimo ryšį su pagrindinėmis teisėmis valstybių narių teisinėse sistemose.

Komisija pasinaudos Europos rasizmo ir ksenofobijos kontrolės centro (EUMC) patirtimi tokiose srityse kaip migrantų problemos[22], rasistinis smurtas[23] ir islamofobija[24]. Komisija taip pat paprašys EUMC ištirti įvairias neapykantos apraiškas atsižvelgiant į ES pagrindines konstitucines vertybes, pavyzdžiui, religijos laisvę bei vyrų ir moterų lygybę. Be to, reorganizavus EUMC į Pagrindinių teisių agentūrą, padidės galimybės imtis veiksmų ir kitose srityse (pavyzdžiui, policijos bendravimas su įvairiomis bendruomenėmis).

2.8. Išorės santykiai

Dialogas su trečiosiomis šalimis ir regioniniais partneriais ir tam tikrais atvejais techninė pagalba turi būti sudėtinė mūsų požiūrio į kovą su smurtiniu radikalėjimu ir teroristų verbavimu dalis. Vykdydama savo išorės politiką ES jau vaidina aktyvų vaidmenį, nors ir netiesiogiai. Bendrija ir valstybės narės kartu pasaulyje yra didžiausios pagalbos vystymuisi donorės; todėl, be svarbiausio vaidmens atsižvelgiant į vystymąsi, tai padeda spręsti kai kurias pagrindines terorizmo atsiradimo priežastis. Pagalba vystymuisi gali padėti sunaikinti teroristų tinklų ir jud ėjimų paramos pagrindą mažinant nelygybę, remiant demokratizaciją ir gerbiant žmogaus teises, taip pat imantis veiksmų gero valdymo, kovos su korupcija ir saugumo sistemos reformos srityse.

Be to, būtina imtis priemonių, kad būtų užkirstas kelias valstybės nestabilumui ankstyvoje stadijoje, anksčiau nei gali atsirasti palanki dirva terorizmui. Bendrija padidins savo pagalbą, kad paremtų šalių partnerių ir regioninių organizacijų pastangas stiprinti išankstinio perspėjimo sistemas, valdymą ir institucinius gebėjimus bei žmogaus teisių apsaugos skatinimą, kad jos gal ėtų veiksmingai dalyvauti prevencijoje. Tuo būtų pagerintas gebėjimas atpažinti ankstyvus valstybės nestabilumo požymius patobulinus probleminių, nestabilių ir silpnų valstybių jungtinius tyrimus, jungtinę stebėseną ir vertinimą su kitais donorais[25]. Tai svarbu imantis visapusiškų išorės veiksmų saugumo ir vystymosi atžvilgiu.

Europos kaimynystės politikos (EKP) kontekste ES veiksmų planuose dėl Viduržiemio jūros regiono numatyta daug kovos su radikalėjimu priemonių. Veiksniai, galintys skatinti gyventojų radikalėjimą, buvo daug kartų aptarti dvišaliuose ir regioniniuose susitikimuose. Šį dialogą galima sustiprinti institucijų, steigiamų pasirašant asociacijos susitarimus su Viduržiemio jūros regiono šalimis, lygiu.

Žiūrint plačiau, būtina geriau skatinti Europos ir trečiųjų šalių kultūrų ir religijų tarpusavio supratimą, visų pirma tų, kuriose Islamas yra vyraujanti religija. Kadangi teroristų taikinys da

---

21 „Pagrindinių žmogaus teisių reikalavimai smurtinio radikalėjimo ir potencialių teroristų verbavimo prevencinių priemonių kontekste“ – Nuomonė Nr. 3–2005, 2005 m. rugpjūčio 23 d.; http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_fr.htm.

22 EUMC šiuo metu rengia pranešimą apie migrantų patirtį, susijusią su rasizmu ir diskriminavimu.

23 2005 m. balandžio mėnesį EUMC pateikė ataskaitą apie rasistinį smurtą 15 valstybių narių.

24 EUMC šiuo metu rengia dvi ataskaitas šiuo klausimu.

25 Žr. taip pat KOM(2005) 311 „Pasiūlymas dėl bendros Tarybos, Europos Parlamento ir Komisijos deklaracijos dėl Europos Sąjungos vystymosi politikos „Europos bendras sutarimas“.

žnai būna ir nuosaikusis islamas, vykdant kovos su terorizmu politiką svarbu bendradarbiauti su nuosaikaus islamo režimais ir organizacijomis. Be to, remiant nuosaikaus islamo grupes ir nuosaikųjį islamizmą tiek savo šalyje, tiek užsienyje, galima apriboti paramą ekstremizmui ir taip sumažinti teroristų verbavimo apimtis.

Komisija teikia didesnę reikšmę būtinumui kovoti su rasizmu ir ksenofobija bendradarbiaujant su trečiosiomis šalimis žmogaus teisių srityje. Tai atsispindi finansavimo prioritetuose, numatytuose pagal ES Europos iniciatyvą demokratijai ir žmogaus teisėms[26], kurie papildo politinį dialogą ir šalių strategijas, suderintas su šalių partnerių vyriausybėmis. ES galėtų taikyti tą patį požiūrį į vertybių, kuriomis jis grindžiamas, skatinimą ir kitoms valstybėms, tačiau neprimesdama joms savo modelių.

3. Išvada

Šis dokumentas yra pradinis Komisijos indėlis į šioje srityje plėtojamą ES strategiją. Komisija paaiškino, kaip būtų galima geriau nukreipti įvairias ES politikos kryptis ar geriau jomis pasinaudoti siekiant padėti spręsti smurtinį radikalėjimą skatinančius veiksnius. Žinodama, kad šis siekis yra ilgalaikio pobūdžio, ir suvokdama, kad būtina tobulinti strategiją, nes įgyjama daugiau žinių aptariamoje srityje, Komisija pasiryžusi papildyti ir paremti valstybių narių, jų regionų ir rajonų veiksmus, kuriais siekiama sukurti smurtiniam radikalėjimui priešišką aplinką.

[26] Europos iniciatyvos demokratijai ir žmogaus teisėms 2002–2004 m. programavimo dokumentas. Priimtas Komisijos 2001 m. gruodžio 20 d. http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/eidhr02_04.htm.

ANNEX

Introduction

Violent Radicalisation is defined under section 1, above. In order to understand its historical and psychological roots one needs to look at a wide range of movements, organisations and struggles, with political, religious, national and ethnic motivations, or combinations of these. Radicalisation has become a particular area of focus due to its link with combating terrorism. Europe has a long experience of fighting terrorism. Examples such as the ETA, the IRA and the Brigate Rosse come to mind. Terrorists under many guises and invoking different ideologies and motives have claimed victims in many Member States. The ideologies and propaganda have varied and included extremism of different types – whether from the extreme left or right, anarchist and religious or in many cases nationalist. All these groups have tried to terrorise democratic societies to concede political transformations by non-democratic means. While they sometimes invoked aspirations shared by wider parts of the population, the use of terrorism has always been rejected both by societies as a whole and by the very groups whose interests the groups purportedly sought to promote.

Terrorism is never legitimate. It therefore always attempts to justify itself by abusively referring to views, aspirations or beliefs which may, themselves, be legitimate and which it most often insidiously deforms. The Commission believes that there is no such thing as "Islamic terrorism", nor "catholic" nor "red" terrorism. None of the religions or democratic political choices of European citizens tolerates, let alone justifies, terrorism. The fact that some individuals unscrupulously attempt to justify their crimes in the name of a religion or an ideology cannot be allowed in any way and to any extent whatsoever to cast a shadow upon such a religion or ideology. Stating this fact clearly is, in the Commission's view, the first requirement for the Union in the fight against violent radicalisation.

In the recent past, terrorist groups, abusively claiming their legitimacy in the name of Islam, have been known to operate both within and outside Europe and often reasons for their acts are claimed to be related to political situations. Both military and civilians have been victims within Europe of terrorist attacks. Terrorist organisations are known to have had cells within Europe, long before the Madrid train attacks on 11 March 2004 or the London attacks of 7 July 2005. There are also alleged links between those who orchestrated the World Trade Centre and Pentagon attacks, and the Madrid attacks. To date, it appears that organisations are trans-national, logistically well organised and well-funded. Moreover, the range of nationalities involved in various stages of the sophisticated organisation of the attacks indicate how global such terrorist organisations have become and also indicates how those involved may be European citizens, whose motivations defy simplistic categorisation; not being socially-excluded, socio-economically disadvantaged, unemployed or living in deprived suburbs of large cities or inner-city housing estates, or from immigrant families.

It is important to remember that certain regional terrorist activities, such as attacks related to the Israel-Palestine conflict, are *not* necessarily linked to global networks and should not be automatically discussed together, or be seen to be carrying out "joined-up" terrorist acts together for one cause. The common "religious" denominator, and the actual religion itself, are often not the basis upon which attacks have been carried out. Small-scale organisations and groups across Member States advocate radical beliefs or encourage young people to take

social or political action against Islamophobia or perceived anti-Islamic politics. The same goes for radical beliefs (often voiced in verbally violent terms) against, for instance, immigration or globalisation. Not all the groups that express such beliefs carry out terrorist attacks. Those who do, however, often exist at local levels within Member States, as opposed to globally with sophisticated financing, sponsorship and planning. Terrorist organisations and networks rely on volunteers, logistical networks and funds from others who have raised money as they have similar views. They also have been known to deal in other areas of organised crime, in order to finance terrorism[27].

There is also a potential distinction between trans-national groups having funds and logistics, on the one hand, and local or independent groups able to conduct small-scale operations, on the other. This distinction is the ideological and operational influence exerted by organised groups on locally-based groups. The success recorded by the organised ones and their diffusion through the global information society is an incitement to actions for smaller groups.

1. Factors contributing to radicalisation

The reasons for becoming involved in groups which use terrorism against others as a way of expressing their ideas often stem from a combination of perceived or real injustice or exclusion. Focusing on fighting under a common political, religious, national or ethnic banner enables people to find affiliations with groups, and with these groups, carrying out acts of violence can become part of partaking in a cause. Other reasons can be found in the misinterpretation of writings or ideologies, or gaps between what one reads or has been told and the reality of ones contemporary social context.

On a more individual psychological level, not feeling accepted in society, feeling discriminated against and the resulting unwillingness even to try to identify with the values of the society in which one is living, can also lead to feelings of alienation or low self-esteem – a gap which might also be filled by making contact with the powerful ideals and purpose-driven motivations of certain groups or movements. Often the desire to engage with a particular locus of identity that represents one's opinions can be a powerful motivating force. The phenomenon is very much similar irrespective of the powerful ideal; be it neo-nazism, nationalist or separatist causes, social revolution or extreme interpretations of religions. It is clear that not all those who come into contact with radical groups will in turn become radical themselves. The number of people who actually try to commit terrorist acts of whatever nature or gravity is small. It is important to keep in mind that it is always possible for an individual to renounce violent radicalisation, and many do. A successful policy to combat violent radicalisation needs therefore to understand such processes, but never justify violence.

One needs to investigate the ease by which people come into contact with violent radical groups. Some come into contact with them when they go to university. Away from the familiar environment and support structures of friends and family they start to become aware of politics and pressure groups. Those looking for recruits often take advantage of this situation. Others find them and are influenced when they are surfing the internet, via entering chat rooms or reading inflammatory articles on websites, which encourage and motivate people into wanting to change situations of perceived injustice or inequality. Places of worship or political

[27] Communication to the Council and the European Parliament on the Prevention of and the Fight against Terrorist Financing - COM(2004) 700.

party/organisation cells can also be breeding grounds for terrorist recruitment, as in a similar way, they can become places where people become exposed to new ideas through sermons or lectures. Of those individuals who do become involved in groups or organisations, not all will then actually become ready to act on certain beliefs or opinions, or be influenced by what they hear and subsequently become involved in terrorist activities. It is the very small proportion of people who actually go from being radical to wanting to carry out terrorist acts that should be kept in mind during discussions on violent radicalisation. However, an awareness of the causes of the problem is important.

Those people who attempt to influence others into joining terrorist groups should also be investigated and fought with determination. The Commission is already working to find ways of preventing the financing of terrorism through charities and non-profit organisations.

The role of media is significant in this area in a number of ways. Firstly, some media – notably radio, satellite television and the internet - disseminate propaganda which contributes to violent radicalisation. Typically this conveys a reductionist and conspiratorial worldview where inequity and oppression are dominant and entire countries, religions or societies are depicted in a way which denies them human dignity and presents them as collectively guilty. Some form of self-regulation principle or possible code of conduct within the media might be beneficial.

Secondly, the media can play a role in facilitating recruitment into terrorist groups, by giving expression to terrorist views and organisations and facilitating the contact between radicalised individuals, e.g. via the internet.

Thirdly, the media have an influence in the way they inform the general public about terrorist acts. Terrorism exploits open societies and the media are the main vehicle through which it attempts to affect citizens and leaders alike. Journalists face the difficult responsibility of reconciling their duty to inform the public with the need not to facilitate the aims of terrorists. These concerns, which are not new, remain an issue of reflection within the profession. Moreover, if certain groups feel they are being targeted via the media, this might reinforce their desire to become hostile in return.

Investigating the means by which terrorist cells or networks develop today and maintain themselves - facilitated by global communications such as the internet and mobile phones - and what factors enable new recruits or volunteers to become involved are also areas for analysis investigated since the emergence of political terrorism in the 70's and the development of modern technologies. Based on this previous work and on detailed studies made by security forces of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody, research must now turn to the development of new tools – both operational and legal – for those involved in the fight against this process. Such new tools, eg. the standard questionnaires developed by the G8 Practitioners group, should be used by law enforcement and security services to carry out a detailed study of the radicalisation process of every suspected terrorist placed in custody and to provide useful and comparable information to understand more precisely the factors intervening in the radicalisation process and terrorist recruitment.

Security services and police forces within the Member States have been studying the phenomenon of violent radicalisation concentrating on recruitment hotspots like prisons, religious centres and schools. We should therefore draw upon such expertise but at the same

time not limit ourselves to it.

2. Root Causes of Radicalisation

Precisely identifying the root causes of violent radicalisation is a very hard task and experts are only starting to understand the phenomenon. Violent radicalisation can often be a combination of an individual's *negative* feelings of exclusion, existing alongside *positive* mobilising feelings about becoming part of a group and taking action for change.

Social factors such as exclusion - perceived or real - are often partial reasons given for becoming prone to radical opinion or joining radical movements. It can be one's own perceptions of injustice or discrimination about one's situation that is seen to affect certain groups and that mobilises people into action.

Factors relating to exclusion, which can relate to being part of minority or immigrant groups – either individually or shared by the group with which one identifies or belongs to as a whole –can result in feelings of being discriminated against within the European societies in which people live. Similar feelings can also occur to those that feel their identity is threatened by immigration, globalisation or, in the case of separatists, insertion within wider, often undesired political societies.

Feelings of "belonging" and of identity are often fragmented and personal allegiances can cause confusion. For example, young people born to immigrant parents and brought up in Europe often have different expectations of the country in which they live from those of their parents. Many do not feel allegiance to their parents or grandparents' countries of origin, religion or cultural background, and thus can only really be part of the country where they have grown up and live, but yet they may sometimes encounter discrimination within these societies, often due to their cultural, linguistic, religious, national and physical differences.

All young children of whatever background want to "fit in" with others. It is only later on, as older teenagers, that feelings of wanting to rebel become more likely. The resulting alienation from both parental roots and country of origin and the society in which they live, can lead to a desire to identify with a more motivating or powerful locus of identity. It is this crisis of identity that can be seen as being a strong motivating force for many to become involved in organisations with strong beliefs who wish to avenge certain people or society in general, through terrorist acts.

Political beliefs, national, linguistic, religious identity and self expression, or combinations of the above, are often the motivating factors behind wanting to try to change the status quo. The sense of finding an identity and belonging can be stronger and more significant as a locus of difference, than simply inheriting an ethnic identity, or acquiring or being born into a citizenship especially for children who have had no personal or first-hand experience of their parents' country of origin. For some young people from Muslim immigrant families, Islam becomes something different from the Islam of their parents, and as they find out more about it, it becomes a positive and more accessible means of expression for an individual. Many of society's perceptions of immigrant Islam in Europe are cultural norms which have been taken from the countries of origin of immigrants, as opposed to the religion per se. For some

Muslims, the quest for a "pure" Islam is important and they do so by engaging with organisations and groups from which they feel they might learn new things.

It might be that a small percentage of these organisations take advantage of this and become fora for influencing young people. It is this false attribution of certain values and practices to Islam that creates negative stereotypes in the media and society about the religion, particularly since the attacks of 11 September 2001 in the U.S. This can contribute to negative stereotypes, thus fuelling grounds for attacks on Muslims on the one hand and exacerbating feelings of discrimination within Muslim communities on the other.

The quest for a pure, simple ideology might also be felt by those that feel left out of social and economic change. Individuals, particularly young people from poorer, or excluded backgrounds, may feel a strong attraction for the "certainties" of extreme (or anti-globalisation) ideologies, although of course it is not only individuals in these categories who are found to have turned to violent radicalisation.